SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIIA. LEGISLATURA

TERCER PERÍODO

COMISION DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

DISTRIBUIDO Nº 1676 DE 1992

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

SETIEMBRE DE 1992

DECRETO 345/92

REGULACIÓN HÍDRICA EN EL DEPARTAMENTO DE ROCHA

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 2 DE SETIEMBRE DE 1992

ASISTENCIA

PRESIDE : SEÑOR SENADOR NESTOR MOREIRA GRAÑA --AD HOC--

ASISTEN : SEÑORES SENADORES JOSÉ GERMÁN ARAÚJO, DANTE IRURTIA Y MANUEL SINGLET.

SEÑORES INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTE, COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, MARIO MESA, DOREEN JAVIER IBARRA, AMBROSIO RODRÍGUEZ, MARÍA CELIA RUBIO DE VARACCHI, EDISON SEDARRI Y HERIBERTO SOSA ACOSTA.

CONCURREN : SEÑORES SENADORES LEOPOLDO BRUERA, CARLOS CASSINA, CARLOS JULIO PEREYRA Y ALBERTO ZUMARÁN.

SEÑORES REPRESENTANTES NACIONALES, JUAN JUSTO AMARO, RICARDO MOLINELLI, CARLOS PITA, BALTASAR PRIETO Y WILSON SANABRIA.

INVITADOS ESPECIALES : SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA, INGENIERO AGRÓNOMO ALVARO RAMOS Y ASESORES, INGENIERO ALFREDO ALTAMIRANO, INGENIERO AGRÓNOMO ROBERTO M. CAL Y DOCTOR BERNARDO DURÁN; MINISTRO Y SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS, DON WILSON ELSO GOÑI Y DOCTOR RICARDO GOROSITO Y ASESORES, DOCTOR JOSÉ M. BARBE DELACROIX, DIRECTOR GENERAL; INGENIERO JUAN GIRIBALDI, DOCTOR JOSÉ PEDRO POLLAK, C/N (R) INGENIERO INDUSTRIAL YAMANDÚ UBAL E INGENIERO ROBERTO TORRES; MINISTRO Y SUBSECRETARIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE, ARQUITECTO JOSÉ MARÍA MIERES MURO Y DOCTOR JULIO CÉSAR BALIÑO Y ASESORES DOCTOR MARCELO COUSILLAS, INGENIERO AGRÓNOMO ARTIGAS DURÁN, PROFESORA MARTA VILLALBA; DIRECTOR DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO, INGENIERO CARLOS CAT Y ASESORES, DOCTOR CARLOS BALSA, INGENIERO GUILLERMO DEL CERRO E INGENIERO AGRÓNOMO CARLOS REY.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 13 minutos)

Continuando con la consideración del tema sobre regulación hídrica de los Bañados de Rocha en la zona de India Muerta, damos la bienvenida a los integrantes del Poder Ejecutivo, es decir, a los respectivos Ministros y al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y sus asesores.

Tiene la palabra el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR CAT.- Señor Presidente: como recordarán los señores legisladores, en la última sesión hicimos la presentación de los fundamentos técnicos que avalaban la posición tomada por la Comisión que elaboró toda la información. Los aspectos técnicos fueron presentados por distintos profesionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, de la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Como habíamos anunciado, en el día de hoy vamos a estudiar el aspecto jurídico, comenzando por el doctor Pollack, abogado de la Dirección Nacional de Hidrografía. A continuación hará uso de la palabra el doctor Balsa, Presidente de la Comisión e integrante

de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y luego veremos si es necesaria la intervención de algunos otros abógados. Para analizar los aspectos económicos y políticos, hablará el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero Ramos, y por supuesto, posteriormente, contestaremos todas las preguntas que los señores legisladores deseen realizar.

Antes de entrar a considerar los aspectos jurídicos, debemos informar a los señores legisladores de dos hechos que creo son importantes. Los Ministros aquí presentes hemos recibido a delegaciones; una de los productores de la zona afectada por las inundaciones y otra de ciudadanos que viven en La Coronilla. A continuación voy a leer las cartas que nos dejaron. En el caso de los productores afectados, está avalada --según nos informan-- por más de 1.000 firmas y en el de los ciudadanos de La Coronilla, por más de 300. Tanto unos como otros, separadamente, nos manifestaron que han solicitado ser recibidos por esta Comisión. Creo que es importante destacar lo que aquí se manifiesta, porque, de alguna manera, podrán comprobar que muchos ciudadanos del departamento de Rocha respaldan el trabajo de esta Comisión.

Me voy a permitir leer las cartas, que dicen lo siguiente:

" Villa 18 de Julio, 22/03/92.

REFERENTE A LA REGULACION HIDRICA DE LOS BAÑADOS DE ROCHA.

LOS ABAJO FIRMANTES, AFECTADOS DE UNA U OTRA FORMA POR LA REALIZACION DE DISTINTAS OBRAS, MANIFIESTAN SU APROBACION A LA GESTION DEL GOBIERNO PARA EL LOGRO DE UNA SOLUCION GLOBAL, RAPIDA Y DEFINITIVA AL PROBLEMA Y

SOLICITAN:

1) La fijación de plazos perentorios no mayores de 60 días para la confirmación del trazado y la realización de las obras a que alude el Decreto del 21 de Julio de 1992.

2) Que se incluya en los estudios la viabilidad técnica y económica y su aplicación de la "Alternativa Averías", a su entender socialmente más conveniente, por afectar a un menor número de productores y campos de menor productividad.

3) Por lo tanto los pobladores, productores y agricultores de Balneario "La Coronilla", La Higuera, San Miguel, Cañada Grande, Rincón Bravo, Isla Negra, San Luis, Barrancas, Lascano, Los Indios, Bañado de Inidia Muerta y Villa 18 de Julio, preocupados por la demora en lograr la solución definitiva apoyan la gestión realizada por la Comisión Interministerial y solicitan la urgente solución al problema de regulación y conducción del agua.-"

"La Coronilla 23 de Agosto de 1992

REGULACION HIDRICA DE LOS BAÑADOS DE ROCHA

Los abajo firmantes pobladores del Balneario La Coronilla declaran ;

VISTO ;

1) Que han sido afectados desde hace muchos años por el aumento del drenaje al mar del Canal Andreoni con el impacto ambiental de pública notoriedad, resultado de vertir cantidades incontroladas de agua dulce al Océano con arrastre no solo de materia vegetal sino tambien residuos de fertilizantes, insecticidas y herbicidas.

2) Que por primera vez hemos visto la posibilidad real de solucionar los problemas que nos aquejan a través de un plan general de regulacion y conducción de las aguas.

3) Las distintas alternativas técnicas consideradas a la fecha tienen un tronco común en el que coinciden todas las propuestas.-

Por lo expuesto solicitan:

1º) Que los estudios para la confirmación del trazado se implementen en un plazo no mayor de 60 dias y de inmediato se comiencen las obras para desviar las aguas a la Laguna Merín.

2º) Que las diferencias entre las distintas alternativas se resuelvan a la brevedad, para que no se transformen en una nueva postergación a la solución definitiva de los problemas .-"

El señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca nos expresa que también recibió la visita de integrantes de la Junta Local de La Coronilla, quienes le dejaron una carta que es más extensa, por lo que, como sus considerandos son similares a los de las anteriores, voy a leer sólo su resolución:

" ATENTO: a las facultades otorgadas por la Constitución de la República y la Ley 9515, la Junta Local de Balneario La Coronilla, reunida en sesión extraordinaria, por unanimidad RESUELVE:

I) Apoyar el texto del Decreto que referente al tema fuera emitido por el Poder Ejecutivo el 21 de Julio de 1992;

II) Enviar la presente a conocimiento de la Comisión Interministerial, al Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Turismo solicitando expresamente se establezca un plazo de 60 días para el cumplimiento de lo estipulado en el citado Decreto;

III) Solicitar a los organismos competentes un Urgente estudio de la problemática creada por la Cuenca de la Laguna Negra, lo que se traduciría en solución definitiva al fenómeno hídrico de nuestro Balneario;

IV) Con Antecedentes de lo actuado a conocimiento de la Junta Departamental de Rocha.-

Entendimos importante que los señores legisladores de las Comisiones aquí presentes tomaran conocimiento de esto, más allá de que posteriormente recibirán personalmente a estas delegaciones.

Entonces, continuando con el programa trazado corresponde considerar los aspectos jurídicos, por lo que, en primer término, cedemos la palabra al doctor Pollack, Director Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

SEÑOR POLLACK.- En primer lugar, para comenzar a estudiar la presente situación, corresponde definir la naturaleza jurídica de las aguas objeto de este planteamiento, es decir, las del arroyo India Muerta, donde se encuentran los muros de contención y las de la cañada afluente de este arroyo, en la cual se ha emplazado un embalse hecho por la empresa Abeleid, que también se ha incorporado a la discusión de este tema.

El Código de Aguas establece una primera gran división en el sentido de que integran el dominio público las aguas y los álveos de los ríos y arroyos navegables o flotables en toda o en parte de su extensión. Navegable quiere decir que se trata de un curso apto para ser utilizado como vía de transporte comercial fluvial. Un curso flotable es aquel que puede ser utilizado para el transporte mediante flotación; concretamente puedo citar como ejemplo el agrupamiento de troncos. Entonces, para que un curso sea flotable debe tener corriente y para que sea navegable debe poseer calado y no presentar obstáculos significativos para la navegación, y en caso de tenerlos, que se puedan remover artificialmente. Por lo tanto, si el curso reviste alguna de esas condiciones, integra el dominio público.

El arroyo India Muerta fue objeto de un estudio en el año 1976 por parte de la Dirección Nacional de Hidrografía, que era el organismo competente para llevarlo a cabo. Del citado estudio surgió la conclusión de que el arroyo no era navegable --o sea que no tenía aptitud para ser utilizado para la navegación-- ni flotable porque se trata de un arroyo que además de no tener profundidad, tampoco posee corriente; en consecuencia, no puede ser utilizado para transporte por flotación.

En un expediente administrativo se determinó en el año 1976 que dicho curso de agua no era navegable ni flotable y, por supuesto, ocurre lo mismo con la cañada. Por esos motivos, legalmente constituyen cursos de agua

permanentes --es decir que corren permanentemente salvo en épocas de gran sequía--, cuyos caudales son de origen múltiple y no son --como ya dije-- navegables ni flotables.

En el Código de Aguas, la referencia a estos cursos se encuentra en el artículo 32, que establece que su álveo es de propiedad particular; del agua, nada dice. El Código de Aguas dice que el agua de los ríos y arroyos navegables es pública; el agua de lluvia caída en tierras privadas, es particular; el agua de manantiales que surge en terrenos particulares es también particular, y de la de ríos y arroyos no navegables no existe una referencia expresa.

Los redactores de la Comisión que culminó con la elaboración del Código de Aguas entendían que la naturaleza de estas aguas era lo que se denomina "res communes", en el sentido de que se trata de un derecho de uso que tenían los habitantes ribereños, pero que ello no significaba que fueran sus propietarios. A esa conclusión se llega luego de analizar las fuentes de lo que constituyó el Código Rural, que recogió, en este aspecto del dominio de las aguas, parte de la legislación española. Pero en lo que tiene que ver con la navegabilidad y flotabilidad, tradujo en forma diferente la referencia a la legislación francesa, lo denominado "fleuves et rivières", que eran los ríos que desembocaban en el mar o los ríos navegables que no lo hacían.

Por otro lado, tenemos los ríos que no es posible utilizar para la navegación, con respecto a los que el derecho francés entiende en forma casi unánime que esos cursos de agua

constituyen un bien común de los ribereños. A esa misma conclusión llega el tratadista argentino Spota, que entendió que las aguas de los cursos no navegables ni flotables son un bien común.

El artículo 15 del Código de Aguas establece que a partir de su vigencia integran el dominio público todas las aguas que a esa fecha no estuviesen incorporadas al patrimonio de los particulares. Como criterio interpretativo, hay que analizar qué situación jurídica tenían esas aguas en el momento en que se aprobó el Código de Aguas, es decir, si en marzo de 1979 esas aguas estaban incorporadas o no a la propiedad de los particulares. Nosotros entendimos que dichas aguas, al ser consideradas un bien común, con derecho de uso pero con obligación de restituir el sobrante, no suponía un derecho de propiedad. Este último es irrestricto y absoluto y, en virtud de él, no puede obligarse a volcar al uso público la porción de propiedad que no se utilice. En consecuencia, pensamos que esas aguas no estaban incorporadas al patrimonio de los particulares y, en razón de lo establecido por el artículo 15, integraban el dominio público.

La jurisprudencia administrativa seguida por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas a partir de 1980 ha sido constante en el sentido de considerar esas aguas como de dominio público. No obstante, la mayoría de los emprendimientos para usos agropecuarios, de riego, que hay en el país, justamente utilizan esa modalidad de aguas,

es decir, las cañadas y los arroyos no navegables. Entonces, el dominio de esas aguas estaba asentado en un criterio muy incierto, como lo es una interpretación administrativa. En virtud de ello, se promovieron por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y algunos grupos de legisladores --a los que haremos referencia más adelante-- proyectos de ley de riego en los que se recogería legislativamente esta solución que en un principio tuvo un tránsito incierto. Incluso, fue catalogada como una medida inconstitucional, aunque poco a poco ese criterio ha sido aceptado. De ese modo, en esta Comisión --que en alguna medida representa una suerte de interpretación auténtica indirecta porque está manifestando el espíritu de los legisladores-- existe una cierta unanimidad de opiniones en el sentido de que estas aguas son de dominio público.

Por lo tanto, presuponemos que estamos hablando de álveos particulares y aguas que integran el dominio público. A continuación, vamos a analizar las dos obras que motivan la discusión de este tema.

En primer lugar, nos referiremos a la represa que embalsa las aguas permanentes de una cañada afluente del arroyo India Muerta. Represar un arroyo significa hacer uso privativo de aguas del dominio público, para lo que se requiere un permiso o concesión. En este caso, la represa se hizo con carácter previo al otorgamiento del citado permiso o concesión. Es necesario determinar si existe o no sanción para ello y en caso de ser así, cuál es la que corresponde. En nuestro derecho no hay norma

legal alguna que establezca en forma concreta la obligación de que toda obra hidráulica requiere autorización previa. Tampoco existe disposición alguna que diga que toda obra realizada sin autorización será sancionada con tal o cual pena, como, por ejemplo, ocurre en el caso del vertido de efluentes industriales sin permiso, para lo que está prevista una sanción pecuniaria, pudiéndose llegar hasta el cierre del establecimiento; así está establecido en el Código de Aguas. Lo mismo sucede en materia de defensa de costa; hay sanciones económicas y otras que pueden llegar a la remoción de las obras llevadas a cabo sin autorización. Con respecto a esta situación de las represas, vemos que no existe obligación legal previa claramente establecida ni sanción por incumplimiento.

A nuestro modo de ver --y así lo ha interpretado la Dirección Nacional de Hidrografía en los últimos años-- no es un problema puntual sino una jurisprudencia administrativa.

SEÑOR PRIETO.- Simplemente, solicitaría que nos aclarara si la definición que se está dando en cuanto a que no existen sanciones y prohibiciones es genérica, o si se refiere, concretamente, a los padrones de las obras que se están realizando.

SEÑOR POLLAK.- Estoy hablando de la construcción de una represa en general sin autorización previa, de aguas públicas que está en un cauce privado. O sea que, al dueño del campo le pertenece el terreno pero no las aguas. Posteriormente voy a detallar la situación concreta.

Hemos entendido que la sanción que tiene esta acción es lo que se llama la inoponibilidad. El Código de Aguas tiene un sistema de derechos y de registros de esos derechos, de la misma manera en que los derechos de la propiedad inmueble se constituyen en forma perfecta con el contrato y la inscripción en el Registro de Traslaciones de Dominio. En este caso concreto, se lleva un registro de los derechos y una represa hecha sin autorización no puede ser registrada. Por lo tanto, se trata de un derecho que no puede ser opuesto a otros ni a la Administración ni a terceros. Entonces, ¿qué sucede? La persona realiza una inversión importante, pero si aparece un mejor derecho u otro posterior que lo afecte y esté registrado, éste puede hacer tirar abajo la represa.

Si la represa afecta un uso común, es decir, si saca agua para la bebida humana o del ganado, por

ejemplo, también puede hacer tirar abajo. En consecuencia, una represa que no afecta ningún uso, o sea, ningún derecho legítimo, nunca tiene como sanción la inoponibilidad, por lo que su futuro va a estar en peligro porque, apenas aparezca afectado un derecho, esa represa va a caer.

En cuanto a lo que se cuestionó en alguna medida acerca de que la Dirección Nacional de Hidrografía estaba efectuando trámites de regularización de represas y que ese era un trámite inexistente o manifiestamente ilegal, señalo que discrepamos radicalmente con el planteamiento y entendemos que la forma en que se han administrado los recursos naturales, no sólo en el Uruguay sino en todo el mundo, llevó necesariamente a que se hicieran importantes procesos de regularización.

El recurso natural, río, arroyo, océano, mar, es un todo compuesto por subelementos que son el álveo, el agua y la pendiente o corriente, y debe ser objeto de un tratamiento integral. El agua ha sido uno de los recursos naturales más afectados en los últimos tiempos y uno de los dramas que ha tenido su administración era la falta de positividad de las normas que se dictaron, tanto a nivel nacional como internacional. Se han dictado normas muy importantes y completas, pero que no tenían ninguna aplicación.

La labor del administrador de recursos naturales debe ser, fundamentalmente, de protección y de promoción. Así ha actuado la Dirección Nacional de Hidrografía en

en otras áreas que desde 1991 no están más a su cargo, relacionadas con la contaminación de las aguas y los vertimientos industriales. En 1980, el porcentaje de plantas de tratamiento de efluentes industriales que existían era casi nulo. En 1991, hay un 60% de plantas que operan en forma regular, y este es un guarismo que, a nivel de América Latina, es de los más altos; se considera muy bueno.

- Sin embargo, en 1980 ya estaban vigentes las disposiciones que habilitaban a la Administración a cerrar y multar a las industrias, pero se llevó a cabo toda una labor de promoción y actualmente se puede decir que están incorporadas. Lo mismo ha sucedido --todavía no se ha dado una solución, pero es una tarea de regularización que hace mucho al departamento de Rocha-- con los asentamientos en Aguas Dulces, Valizas, Cabo Polonio y Punta del Diablo, en que existen una serie de construcciones ubicadas en el álveo del Océano Atlántico y no tienen permiso. La labor del Estado, incluso apoyada en algunas instancias por la Intendencia Municipal de Rocha, ha sido procurar su regularización.

El hecho de decir que el procedimiento es inexistente es un poco contradictorio con la política que se ha llevado y que se debe seguir aplicando para la administración de los recursos naturales. En el caso concreto de la represa de Abeleid, se tramitó la regularización a través del procedimiento establecido en el artículo 177 del Código de Aguas, en que se citó a dos audiencias públicas

y luego se dio vista a las partes. La regularización, como todos los procedimientos de aguas, es esencialmente público y cuenta con todas las garantías del debido proceso. La Intendencia Municipal de Rocha concurrió a las audiencias enviando a dos apoderados y nunca planteó la nulidad, incompetencia o inexistencia del procedimiento de regularización. En todas planteó excepciones de fondo; pidió que por determinadas razones no se dictara una resolución favorable, pero nunca afectó la validez del procedimiento en sí. Esto recién fue incorporado en una instancia parlamentaria, es decir, cuando concurrió a explicar su posición. Entendemos que en estos procedimientos en que hay intereses particulares y públicos se va produciendo lo que en Derecho Procesal se llama la preclusión, o sea que hay un tiempo y una forma para los actos jurídicos y al haber consentido se da una especie de convalidación o acatamiento del procedimiento, independientemente de la resolución final.

En este momento, el expediente está esperando una resolución final de todas las objeciones que han planteado la Intendencia Municipal de Rocha y otros particulares que se han opuesto, y la defensa que ha hecho la parte interesada. Cuando se dicte la resolución definitiva, la Administración actuará en consecuencia. Por lo tanto, esa es la situación jurídica de la represa de Abeleid que, dicho sea de paso, entre las obligaciones que se le impusieron está la servidumbre permanente de vertimiento de aguas abajo, de forma tal que aunque la represa acumule el sobrante de agua, permanentemente debe verter el agua

que corre por la cañada.

Por otra parte, debemos referirnos a los muros protectores de crecientes.

SEÑOR ZUMARAN.- Pido disculpas si no comprendí bien, pero de acuerdo con las últimas manifestaciones entiendo que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas --del cual es asesor el señor Pollak-- y todo el Poder Ejecutivo consideran que la represa está bien hecha, que no hay observaciones que realizar a su construcción y que está convalidada. ¿ Cuál es, entonces, la situación jurídica de la represa? Eso es lo que estamos tratando de desentrañar desde hace más de un mes. Queremos saber qué piensa el Poder Ejecutivo de la represa de Abeleid y de los dos muros que se han construido. Me gustaría que se me diera una respuesta concreta.

SEÑOR POLLAK.- En principio estaba analizando la represa y no utilicé la palabra "convalidada".

SEÑOR ZUMARAN.- Se refirió a la situación jurídica.

SEÑOR POLLAK.- La situación jurídica al día de hoy es que hay un trámite de regularización que se ha usado en más de 50 represas en el país, en casi todas las plantas de tratamiento de efluentes industriales. El riego es un uso del agua extrayéndola del curso; el vertimiento industrial es la otra cara de la moneda, es decir, el volcado de efluentes para que el curso los recupere.

Ha habido un proceso de regularización en asentamientos en álveos del Océano Atlántico y del Río de la Plata. O sea que lo que se está tramitando es un proceso de regularización de la Represa. Las partes interesadas --es decir, los que promueven ese trámite y los que están en contra-- han presentado sus alegatos a la Dirección Nacional de Hidrografía y ese procedimiento, está en pleno proceso de sustanciación, pues no ha habido el dictado de una resulución. Entonces, una vez que exista el dictado de una resolución, se va a demostrar si se afecta o no otro derecho, porque hoy en día no tiene un derecho legítimo registrado ni oponible. De manera que cuando culmine este trámite va a quedar claro lo relativo a la oponibilidad y quién tiene derecho a pedir que se deshaga o no esa Represa, pero como esto está en trámite, en este momento no se puede dar una opinión a ese respecto.

En relación a los muros, debo decir que han sido construidos sobre terrenos particulares, en forma de muros laterales protectores de dos campos y que tienen por objeto proteger el interior de un predio a los efectos de destinarlo a uso agropecuario. Por lo tanto, son obras realizadas en terrenos particulares con un fin legítimo, en principio, es decir, la protección de un predio para destinarlo a la producción agropecuaria.

En tal sentido, no se trata de un caso de abuso de derecho.

La acción que provocan estos muros es, por un lado, desviar las aguas de crecidas del arroyo India Muerta y, por otro, impedir que esas aguas como otras penetren en el predio mediante la protección lateral. Los artículos 4º y 149 del Código de Aguas habilitan a la Administración a reglamentar en esta materia. En consecuencia, lo que hay que determinar es si a la fecha en que se terminaron estas obras existía alguna reglamentación o no, a lo que contestamos en forma negativa. Las razones de ello las expusimos brevemente en la instancia anterior, cuando concurrimos a esta Comisión, pero vale la pena repasarlas nuevamente. La primera reglamentación que existe en toda la historia del país con respecto a esa zona es el decreto dictado el 22 de julio de 1992. Se trata de un área en la que se vienen realizando estudios, proyectos y obras desde hace 40 años, pero esta es la primera vez que se establece un marco jurídico que los ordene.

En 1978 se dictó el Código de Aguas, pero inmediatamente, en 1979, esta potestad que el Código de Aguas había dado al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el sentido de regular toda esa zona, se desinstitucionalizó al transferirla en forma bastante desordenada, pero en los hechos muy concreta, a los grupos de trabajo mediante decretos dictados por el Poder Ejecutivo y algunas leyes que en alguna medida acompañaron todo ese proceso.

En el año 1985, en lugar de volverla a su administración natural --es decir, el Código de Aguas-- se traspasó a la Delegación Uruguaya ante la Laguna Merín.En aquél momento se entendió que era una salida conveniente traspasar la competencia de toda esa zona --no sólo la zona de los bañados, sino también todas las aguas del departamento de Rocha-- a la Delegación Uruguaya ante la Laguna Merín. Posteriormente, la práctica mostró que fue una solución inconveniente porque le dio un tratamiento internacionalista a problemas esencialmente nacionales como ser el manejo de la Represa de India Muerta, los certificados relacionados con el Banco de la República, etcétera. Es así que se condicionó a una relación internacional toda una serie de actuaciones que la práctica, hoy en día, nos muestra que no funcionó. Además, si el Ministerio de Transporte y Obras Públicas intervenía ante esa situación, podía afectar importantes relaciones internacionales, por lo que se entendió que durante todo ese período las competencias para el manejo de esa área las tenía la Delegación Uruguaya ante la Laguna Merín. Asimismo, el decreto dictado en el año 1985 le comete la proposición, al Ministerio de Relaciones Exteriores, de una Comisión Honoraria que regule todo el fenómeno hídrico de la zona. En el año 1990 esta Administración comenzó a considerar el problema y en el año 1991 entendió la conveniencia de que todas estas competencias volvieran a la órbita del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, es decir, a la Dirección Nacional de

Hidrografía y así lo hizo por medio del decreto de agosto de 1991, creando una Comisión para el estudio del tema. La Comisión se expidió en diciembre de 1991 y en julio de 1992, luego de realizar consultas a diferentes niveles, se aprobó el decreto.

Por lo expuesto, podemos decir que este es el primer plan o programa hídrico de la región en toda la historia del país, debidamente aprobado por el Poder Ejecutivo. En consecuencia, se puede establecer que a la fecha de realización de estas obras, no existía una reglamentación o programa aprobado en forma legal. Entonces, como el artículo 4º y el artículo 149 del Código de Aguas requieren como presupuesto para su actuación una actividad reglamentaria previa, la Administración no podía actuar al amparo de ellos.

Deseo hacer una aclaración, que no debe considerarse en el sentido de que los particulares afectados por esta situación no tienen derecho de tipo alguno. Personalmente, entiendo que el particular afectado por el beneficio que recibió otro productor en la zona, tiene derecho a una suerte de reparto en las compensaciones o en los perjuicios mediante alguna situación de responsabilidad contractual o por hecho lícito, pero debe existir alguna forma de que se compartan en las debidas proporciones todos los beneficios o los perjuicios que puedan causar las obras. Pero esa es una materia que debe dilucidarse entre particulares en el ámbito del Poder Judicial.

Lo que deseamos pasar a analizar en este momento

está relacionado con el hecho de si el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, es decir, la Dirección Nacional de Hidrografía, tenía o no acción directa para intervenir en estas situaciones. Estamos considerando un tema que está directamente vinculado con la propiedad privada y acciones que son, en principio, legítimas, efectuadas por particulares; reitero, no se trata de un abuso de Derecho como en aquel ejemplo que estudiábamos en la Facultad con respecto al Derecho Civil francés en el sentido de que existía, por un lado, una persona que construía dirigibles --es decir, globos-- y los tenía colgados en su jardín, y por otro un vecino que en su propiedad instalaba pararrayos para que cuando el viento llevara los globos a su campo, los pinchara. Ese fue uno de los primeros casos de abuso de derecho porque sin existir ningún beneficio, se causaba un perjuicio. Sin embargo, en el caso que estamos considerando, la acción que están llevando a cabo los particulares, mediante estos muros de defensa, trata de beneficiar a sus campos para poder hacer explotaciones agropecuarias.

25x

Entonces, para que se pueda impedir una acción de ese tipo en su campo, tiene que haber una ley que limite su actividad no en forma analógica por interpretación, o indirecta, sino concreta y específicamente. Nosotros entendemos que en este momento no existe ninguna norma que habilite la acción directa sin previa actividad reglamentaria. A esos efectos la Intendencia Municipal de Rocho invocó dos artículos.

En primer lugar, el artículo 33, que entendemos no es aplicable al caso porque habla de las aguas comunes, de los cursos no navegables y flotables y el derecho que tienen los ribereños para hacer usos domésticos como, por ejemplo, para las primeras necesidades de la vida. Pero el propósito del legislador fue que el uso de los ribereños no dejara sin agua al curso, o sea, no afecte los usos de aguas abajo. Quiere decir que este artículo permite el uso del agua pero, a su vez, obliga a restituir para no dejarlo sin agua, a fin de no desviar el curso ni secarlo y proteger los usos. Por lo tanto, la acción de este artículo es activa o sea, un uso, aprovechamiento o sacado de agua y su propósito es asegurar el consumo de todos los ribereños a lo largo de la totalidad del curso. En este caso, la acción de esos muros laterales no dejan sin agua al Arroyo India Muerta --quiere decir que el uso común de los ribereños aguas abajo está protegido--, solamente desvían el agua de las crecidas y su objeto no es usar, sino defender. Esto significa que no coinciden

estrictamente los núcleos jurídicos de cada una de las acciones. Por lo tanto, nosotros entendemos que el artículo 33 no puede ser invocado en forma analógica para que el Estado tenga una acción directa sobre un bien de propiedad particular.

En segundo término, al artículo 56, no le vemos muchas relación porque se refiere a aguas medicinales y no tiene demasiada aplicación concreta en el caso.

El señor senador Zumarán invocó determinadas normas. En primer lugar, dijo que se estaría afectando el principio de flotación del Arroyo India Muerta, pero posiblemente desconoce la actuación administrativa que data del año 1976, a través de la cual se había declarado que este arroyo no era navegable ni flotable. O sea que aquí tampoco se estaría afectando una navegación potencial ni un transporte por flotación potencial, porque el curso no tiene posibilidades fácticas de servir en ese sentido.

Asimismo, se citó el artículo 156 del Código de Aguas, el cual también requiere como presupuesto para que le permita al Estado una acción directa, un proyecto aprobado en forma por el Poder Ejecutivo. Pero, en este caso, no existía.

La otra referencia que se hizo fue al artículo 161 que tiene por cometido dirigir la conducta del Ministerio cuando elabore programas. Este artículo dice que cuando elabore programas, si se afecta el medio ambiente, debe consultarse al organismo competente. Esta es una norma dirigida al Estado para las actuaciones que lleve a cabo

él mismo. Por lo tanto, no le permite al Estado actuar en forma directa.

En alguna oportunidad fue invocado --aunque no fue citado en este ámbito-- el artículo 74 de servidumbres naturales en materia de aguas. Específicamente fue citado en ese juicio que se mencionó en la sesión anterior, a la que concurrimos, y el Juez lo descartó --a nuestro modo de ver con razón-- porque se refierae a la prohibición de modificar las aguas que discurren sin obra de la mano del hombre y, en este caso, las aguas llegan a los campos modificadas por el hombre con la represa de India Muerta y también por aguas modificadas hacia arriba. O sea que estrictamente este artículo tampoco coincide con la temática que estamos tratando, como forma de permitirle al Estado una acción directa.

Asimismo, para quitarle aún más posibilidades de acción al Estado está el artículo 159 que le otorga al titular de un terreno encharcadizo o pantanoso el derecho de hacer las obras para desecarlo por su cuenta.

Por lo tanto, si analizamos el Código de Aguas al día de hoy, vemos que no hay ninguna norma clara que le permita al Estado actuar y, por otro lado, existe una ley que le da una suerte de derecho de acción al particular. Es a la luz de estos aspectos que se deben considerar los conceptos vertidos de obras irregulares, clandestinas, como también los de convalidación o no. En primer lugar, no sólo no existe una norma expresa que habilita al Estado a impedirlas sino que, además hoy

una que le otorga una suerte de derecho al particular.

Con esto se desvirtúa la irregularidad o clandestinidad y, por lo tanto, las obras no tendrían este carácter. Entonces, si los muros --no me estoy refiriendo a las represas-- no son obras clandestinas o irregulares, el vocablo convalidación también es inadecuado; porque si no son irregulares tampoco necesitan una convalidación.

Por otro lado, el vocablo convalidación tampoco se adecua a lo siguiente: el decreto aprobó un proyecto de trazado básico y la posibilidad de otros alternativos. Entonces, están en pie de igualdad un proyecto básico como tal, y una serie de proyectos alternativos como alternativa. Todos tienen las mismas posibilidades de ser aprobados como plan definitivo del Poder Ejecutivo, de acuerdo a estudios hidrológicos, ecológicos, ambientales, etcétera. Lo que dicen es que las obras que coincidan con ese trazado van a ser asimiladas y aprovechadas, y las que no, será desechadas. Me refiero a las obras de estos muros en especial y todas aquellas pequeñas, medianas y grandes que existen en la zona y coinciden o no con las diferentes alternativas de trazado. Entonces, repito que el concepto no es convalidación o no, sino si la obra coincide o no con el trazado. Si esto resulta afirmativo, el Estado las aprovecha, de lo contrario, no, y de acuerdo a los derechos que tenga las removerá. Eventualmente, habrá que estudiar en cada caso cuál es el derecho del Estado para removerlas, con indemnización o sin ella. Quiere decir que aquí funcionará plenamente

el derecho de propiedad. Reitero que acá el concepto es que una vez que se apruebe el trazado, el Estado aprovechará, por razones económicas, aquellas obras que coincidan con él.

SEÑOR ZUMARAN.- Estoy tratando de entender cuál es la posición del Poder Ejecutivo. Respecto de la represa todavía no tenemos opinión formada y, en lo que tiene que ver con los muros, se verá si coincide o no con el trazado, pero hoy no lo sabemos. Esa es, en síntesis, la opinión?

SEÑOR POLLACK.- Hoy en día, el decreto establece un proyecto básico y la posibilidad de otros alternativos.

Actualmente no hay ningún acto jurídico dictado en esa materia; entonces, el día que ello suceda, las obras que coincidan, van a ser aprovechadas por ese proyecto de trazado y, en alguna medida, colaborarán a abaratar el costo del mismo. Si ellas no coinciden, deberán ser removidas si afectan el libre fluir o lo que se espera del funcionamiento de la zona; si son indiferentes se abandonarán. Es decir que si hay una obra determinada que no coincide pero no perjudica al proyecto, se abandonará, ya que no va a ser de ninguna utilidad para el dueño y al Estado no le interesará tirarla abajo. O sea que se actuará de acuerdo con lo que surja de los respectivos derechos.

Como dijimos anteriormente, este es un proyecto por el que se beneficia a algunos y se perjudica a otros. Hasta este momento, al no existir un plan o un reglamento aprobado --reiteramos que el primero en tal sentido fue el del 22 de julio-- las posibles reclamaciones de compartir los perjuicios o los beneficios, debían sustanciarse en el Poder Judicial en el marco de la responsabilidad extracontractual o en el de los beneficios de un hecho lícito en ese campo.

Ahora bien, una vez que se dicte el reglamento y que el Estado comience a encarar esta acción de regulación de varios kilómetros, sucederá lo mismo que cuando se construye una carretera. Existe una relación entre los beneficios que obtiene el país que recaen sobre el Estado, la contribución por mejoras que las soportan los ribereños de la carretera y los titulares de los terrenos expropiados que han sido perjudicados o los poseedores de los solares afectados por otras formas

de perjuicios que no son la expropiación concreta del terreno, como por ejemplo, cuando se corta el pasaje de ganado de un predio a otro. En definitiva, me refiero a todas aquellas consideraciones que se deben tener en cuenta y que van más allá de la ocupación del terreno, y que tendrán que ser estudiadas a la hora de realizar o ejecutar el proyecto.

Por otro lado, se ha afirmado que se está afectando, en alguna medida, las competencias de la Intendencia Municipal de Rocha en materia de administración de aguas; o sea que dicha Intendencia reivindica, en cierto modo, sus competencias en esa materia. Sobre este punto, pienso que es necesario realizar un poco de historia. En el sistema del Código Rural, la administración o consumo de agua para riego estaba divido; en ese sentido, el otorgamiento de derechos en casos de hasta 100 litros por segundo debía ser otorgado por la Intendencia y, por encima de los 100 litros por segundo el tema era de competencia del Gobierno central. En la actualidad, vemos que se realizan importantes explotaciones en cursos que tienen un caudal de no más de 2.000 litros por segundo, por ejemplo, en el caso del Río Cebolatí en el que concurren las Intendencias de Lavalleja, Rocha y Treinta y Tres, Si las tres otorgan derechos al igual que el Estado central, no habrá una unificación de criterios y se terminará secando el río en forma desordenada afectando las explotaciones comerciales. Por tal motivo, en forma expresa, cuando se elaboró el Código de Aguas, en su Exposición de Motivos los redactores establecieron que no era conveniente que bienes dominiales aparezcan repartidos de manera eventual entre distintas personas, pues ello atenta contra la unidad de la política de aguas. Por eso, en el artículo

3º, se estableció que la autoridad en materia de aguas es el Poder Ejecutivo, que la ejerce por su parte o a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y ello se funda en tres pilares básicos que son: administración única, inventario único y registro único. Ello nos lleva a fijar cuáles son los criterios que se deben utilizar para la administración del agua. Personalmente, entiendo que no puede aplicarse el de la descentralización política tal como está dividido nuestro país --me refiero a la descentralización departamental-- sino a través de otro concepto como es el de la cuenca hidrográfica. Es decir que debe tratarse de que exista una coincidencia entre la realidad física, que es la cuenca hidrográfica, y la realidad política, que es la unidad de administración. Por esa razón, las primeras personas jurídicas de Derecho Internacional que existen en el mundo, son las Comisiones Fluviales de Administración de la Navegación, como las de los ríos Danubio y Rhin. En esa situación, se producía una división política de los países, pero el fenómeno de la navegación era tan imperioso, que la única solución consistió en la creación de una persona jurídica, o sea, de una administración única que reglamentara la navegación.

En nuestro país, tenemos problemas muy grandes en lo que tiene que ver con la administración de cursos internacionales. Por ejemplo, uno de las dificultades que tiene la Comisión Administradora del Río Uruguay es que abarca el tramo compartido entre Argentina y Uruguay, y como Brasil no comparte dicha Comisión, cuando se estudia la materia de contaminación, se puede actuar respecto al tramo compartido pero no en la parte de aguas arriba. Por lo tanto, es muy importante que

Para terminar, a esto se ha llegado a través de interpretaciones realizadas dentro del ámbito legítimo de actuaciones administrativas públicas y con las garantías del debido proceso dentro de la Dirección de Hidrografía; por lo tanto, pienso que no se trataba más que de jurisprudencia administrativa. Vimos las dificultades que surgían debido a que se estaba manejando una legislación inadecuada, que tenía su origen en las normas españolas del siglo pasado. Cuando se elaboró el Código de Aguas no existía ninguna represa para riego; por lo tanto, estamos manejando problemas modernos de agua con una legislación antigua.

La Dirección Nacional de Hidrografía, dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, desde los años 1984 y 1985 ha promovido la corrección de estas situaciones conflictivas a través de la promoción de mecanismos legales. Dichos aspectos fueron recogidos en dos proyectos de ley de riego, uno presentado por el señor representante Baltasar Prieto y otros compañeros de bancada, y otro elaborado por el señor representante Marino Irazoqui y otros integrantes de su sector, que incluían disposiciones que si se hubieran convertido en ley, posiblemente estos problemas no hubieran existido.

Es decir, se definía el problema del dominio de las aguas como así también lo relativo al artículo 70 que establecía que la construcción de obras hidráulicas con destino a riego, drenaje y regulación de aguas, requerirá la aprobación previa del Ministerio competente en la forma en que determine la reglamentación, expresándose luego las razones pertinentes. Tanto el proyecto que promocionó la Direción Nacional de Hidrografía como los presentados por los ex-representantes Irazoqui y Prieto --todos ellos recogían la misma Exposición de Motivos-- establecían que la aprobación previa de las obras hidráulicas permitirán estudiar los aspectos técnicos de los proyectos a los efectos de garantizar la seguridad de aquellas y cumplir con los cometidos dispuestos en el artículo 4º del Código de Aguas. Asimismo, se fijaba el mandato legislativo en cuanto a la protección contra los efectos nocivos, incluyendo a la fauna, la flora, el equilibrio ecológico, etcétera.

Otro de los puntos claves que debemos tener en cuenta es que estaban las comunidades de usuarios, que de existir en este caso, habrían posibilitado que se encontrara una solución con mucha anterioridad. Se entendió que las comunidades de usuarios eran la herramienta más adecuada para operar la descentralización. No obstante, advertimos que ésta no es coincidente con la división de los distintos departamentos, sino que está hecha en función de las cuencas hidrográficas. Además,

tenían funciones de administración por los propios usuarios y también cumplían una función judicial. Se había establecido que el Juez, en primera instancia, fuera el propio jurado de la comunidad, apelable ante el Juez Letrado Departamental. Debemos destacar que no se trata de un instituto novedoso. El más antiguo del mundo en todas las materias, es un Tribunal de Aguas de Valencia, que tiene más de mil años de actuación y es el Tribunal de la comunidad de usuarios de las aguas de la zona de Valencia en España.

Por lo tanto, entendimos que esa era la forma más correcta de descentralizar la administración de aguas para este tipo de problema, estableciendo una doble garantía del debido proceso: si se trataba de un problema de administración se apelaba ante el Ministerio y si era jurisdiccional se recurría ante el Juzgado Letrado Departamental.

SEÑOR ZUMARAN.- Teniendo en cuenta la insuficiencia de textos legales que se han enumerado que impiden actuar en la administración en el caso de obras de particulares, cabría deducir que el Ministerio no ha interrumpido ni hecho cesar los trabajos de los particulares levantando represas o realizando obras de regadío. ¿Esto es así? Digo esto, porque me han invocado casos recientes de los últimos años, en los que el Ministerio habría hecho cesar obras de regadío iniciadas por particulares aludiendo a determinadas disposiciones. Aunque no recuerdo bien, creo que se hablaba del departamento de Lavalleja.

SEÑOR POLLAK.- Conozco el caso concreto de una represa en el Arroyo Cuaró que secó el río; lo cortó totalmente

y afectó un uso común que está constituido por ley y representa un derecho natural de los habitantes. Fue por esa razón que se aplicó la oponibilidad. Por lo tanto, judicialmente, se hizo abrir el Arroyo Cuaró.

También hay otro expediente que mencionó la Intendencia de Rocha en el departamento de Treinta y Tres, que es algo diferente ya que se trata de obras de protección natural pero incluye una solicitud de toma de agua. Indudablemente, se trata de un asunto complejo. Asimismo, cabe destacar que por voluntad propia, los particulares concurrieron a la Dirección Nacional de Hidrografía a promover un expediente, el que se está sustanciando. Los propios particulares que lo impulsaron, cuestionan la facultad de dicha Dirección de tirar abajo esas obras. Reitero, se trata de un caso complejo porque se mezcla la toma de agua y la concurrencia de particulares. La acción del Estado se reglamentó el 22 de julio, luego de esas secuencias de estudios realizados por la Comisión.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Tal como se ha desprendido de la exposición que aquí se ha realizado, ha sido propósito del Poder Ejecutivo y del Ministerio el trasmitir una situación que la República tiene desde hace mucho tiempo atrás, tanto en lo que tiene que ver con la aplicación de políticas de gestión de los recursos hídricos como del marco normativo en que esas políticas deben desarrollarse. Estamos absolutamente convencidos y seguros que lo más positivo de este intercambio consiste en identificar cuáles son los problemas de índole legislativo y administrativo que hemos tenido

a fin de llegar a una solución que le dé una respuesta nacional razonable a este problema.

Comprendiendo la inquietud planteada por el señor senador Zumarán, redondeando lo manifestado por el señor Pollak debo decir que no existe convalidación alguna en el ánimo del Poder Ejecutivo ni en el decreto ni tampoco en el trámite. A mi juicio, el tema debe enfocarse desde otro ángulo y creo que allí el doctor Pollak debe concordar con lo que voy a decir. El trámite en la Dirección Nacional de Hidrografía, genera una situación en la cual los partícipes no cuestionaron la propia existencia del expediente ni opusieron excepciones en cuanto a la incompetencia del Ministerio ni de dicha Dirección, como así tampoco manifestaron que el trámite, en sí mismo, no era ajustado a derecho. Este tipo de objeciones no se plantearon a lo largo del proceso. Se está pidiendo del órgano una determinada resolución, donde lo que ha estado referido exclusivamente por el doctor Pollak ha sido una convalidación de la actuación administrativa como procedimiento --por supuesto que no en las decisiones que la Intendencia de Rocha ha tomado-- con referencia a la existencia misma de las obras.

Quería dejar claro, en el sentido más estricto, que en el trámite no hay una resolución definitiva, que los partícipes no han cuestionado la juridicidad del trámite ni la competencia, y que el decreto --como su propio texto lo dice-- es un primer paso de un plan de regulación hídrica.

Ese plan de regulación hídrica ha sido reclamado desde tiempo atrás por la propia normativa que nos rige. Como se ha dicho aquí, el artículo 4º del Código de Aguas establece una serie de competencias para el Ministerio respectivo que presupone ciertos reglamentos que el Poder Ejecutivo debe dictar, lo que hasta la fecha no ha hecho con la excepción de la disposición del 22 de julio. También es cierto que en la historia ambigua y contradictoria que ha tenido todo este manejo de los recursos hídricos en el país, se han presentado diversas iniciativas legislativas. Todas ellas fueron generadas en la comprobación de este exacto problema, es decir, que teníamos en el Código de Aguas un marco genérico y que se necesitaba ordenar la actuación administrativa de modo que se pudiera confrontar una juridicidad clara con acciones de los particulares, muchas de las cuales generan inversiones muy grandes, fuentes de trabajo y, por sobre todas las cosas, permiten que ese ambiente de intereses luego pueda resultar perjudicado.

Además, quiero decir que el Poder Ejecutivo también entiende --y esto es algo que es conveniente expresar aquí, en tanto Parlamento y Poder Ejecutivo forman parte del Estado central-- que existe una materia que es la regulación hídrica y, sobre todo para este particular caso que estamos tratando, que

no se restringe exactamente a los límites de las divisiones políticas departamentales y que es factible que las aguas que llegan a un determinado departamento se generen en otros o los afecten. Por lo tanto, la descentralización a la que se apunta es en virtud de la cuenca hidrográfica, como bien se ha dicho aquí y que, en el fondo es también una competencia relevante del Estado nacional que al administrar estos recursos --porque no son una competencia específica ni estrictamente departamental-- lógicamente, nunca tuvo el ánimo de prescindir de esa presencia, sino todo lo contrario. Ello lo demuestra, inclusive, el hecho de que previó que en las Comisiones fuera escuchado el Gobierno Departamental. Reitero que solamente deseaba dejar expresado este criterio que apunta a confirmar que no existe en el ánimo del Poder Ejecutivo ni en el texto del decreto una convalidación a priori de ninguna obra. Asimismo, quiero manifestar que el Poder Ejecutivo ha trabajado con el marco normativo que desde largo tiempo se tiene en el país, y que ha tratado de comenzar un camino para superar esas restricciones a nivel dispositivo y poder definir un programa que consulte los mejores intereses del país, tanto en lo ambiental como en lo económico, sin mengua de ninguna competencia departamental.

En este sentido, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas va a trabajar incorporando en ese proyecto que el decreto le encomienda, todas las opciones, de modo

que podamos llegar a una solución que, lejos de convalidar situaciones de facto, por el hecho de hacerlo, busque hacer efectivo el mandato del Código de Aguas apuntando a establecer las reglamentaciones y los proyectos generales que desde tiempo atrás la adecuada administración de los recursos hídricos está esperando.

SEÑOR CAT.- A continuación y siguiendo con la consideración del aspecto jurídico, le solicitamos al doctor Cousillas, representante del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que nos brinde una síntesis sobre el marco normativo del Convenio de RAMSAR, en virtud de que es sumamente importante que los señores legisladores conozcan la situación actual de esta Convención y su vinculación con el tema que estamos tratando.

SEÑOR COUSILLAS.- Señor Presidente: hasta este momento hemos escuchado un interesante y detallado planteo acerca del Derecho Nacional en materia de aguas, pero este tema también tiene vinculación con el Derecho Internacional, específicamente, con la conocida Convención de RAMSAR que, en realidad, es un Convenio relativo a zonas húmedas que se consideran de importancia internacional para la protección del hábitat de especies ornitológicas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa solicita a los señores legisladores el máximo silencio a los efectos de la toma de la versión taquigráfica.

SEÑOR COUSILLAS.- El Decreto-Ley Nº 15.337 ratificó y aprobó el Convenio para que nuestro país adhiriera al

mismo. Pero, de acuerdo con las estipulaciones de dicho Acuerdo, no bastaba que el Uruguay a través de su Parlamento o del órgano que en ese momento hacía las veces, adhiriera a éste, sino que era necesario que integrara a una lista, es decir, una especie de registro que llevan las autoridades de la Convención, una zona húmeda que fuera de importancia internacional para el hábitat de estas especies de fauna ornitológica. Por ese motivo, nuestra Nación integró a ese registro un área que, genéricamente, denominó "Bañados del Este y Franja Costera".

Aclaro que no voy a reiterar las vicisitudes de la inscripción de esa zona en el registro que lleva la Convención de RAMSAR, puesto que ellas ya fueron descriptas por el ingeniero Durán en sesiones anteriores. Lo que sí quiero destacar es que, desde el punto de vista jurídico, el artículo 2º claramente establece que esa zona o área RAMSAR debe estar precisamente delimitada y que, además, debe responder a una serie de condiciones ambientales, botánicas, zoológicas, limnológicas e hidrológicas. Lamentablemente, nuestro país realizó la inscripción de esta área sin precisar adecuadamente sus límites y sin practicar los estudios ambientales, botánicos, zoológicos, etcétera, tal como la propia Convención lo imponía.

Evidentemente, no tenemos dudas acerca de la importancia de la relevancia botánica, zoológica, entre otras, de muchas partes de esta área inscripta en la Convención.

En otro orden de cosas, debemos señalar que

25x

es una realidad el hecho de que cuando esa área fue delimitada --lo que, reitero, no se hizo en forma precisa-- se tomó en cuenta informaciones de suelos e inundabilidad que databan de los primeros años de la década del 70. Es decir que cuando se produjo el depósito del instrumento de adhesión por parte del Embajador Plenipotenciario de Uruguay ante las autoridades de la Convención en el año 1984, ya teníamos en la delimitación de nuestra área RAMSAR, un atraso de más de una década con respecto a la realidad.

25x

La situación compleja que se crea con la adhesión de Uruguay y la inscripción de esta área en el Convenio no termina con su nacimiento, sino que continúa porque el artículo 3º de la Convención establece que cada Estado debe elaborar y aplicar adecuadamente planes de acondicionamiento para favorecer la conservación de las áreas húmedas. Sin embargo, nuestro país nunca aprobó ese plan de acondicionamiento y los organismos que de alguna manera intentaron o tenían entre sus competencias este Tratado, se encontraron con que en el ordenamiento jurídico uruguayo no existían mecanismos jurídicos que permitieran aplicar un plan de manejo teniendo en cuenta, principalmente, que la casi totalidad del área inscripta por Uruguay en RAMSAR pertenece a propietarios privados y que un plan de manejo para la conservación de los que fueran humedales en el momento de la inscripción del área, implicaría una afectación del derecho de propiedad.

De esta forma, la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que es relativamente reciente, implica con seguridad un primer paso institucional importante para consolidar, en la estructura del Estado uruguayo, los aspectos ambientales; pero no basta, y es necesaria la aprobación de instrumentos jurídicos. Estos instrumentos son necesarios en dos aspectos: primero, para que el área RAMSAR realmente se adecue a los requerimientos de la Convención y, segundo, para que se puedan aplicar planes de gestión de un área que debe tener cierta finalidad. Como dijo el delegado uruguayo, en la conferencia llevada a cabo por las

25x

partes integrantes de esta Convención, aquí existe una especie de responsabilidad compartida entre nuestro país y las autoridades de la misma, puesto que el Uruguay inscribió un área que no se adecuaba exactamente al Convenio y las autoridades de la Convención lo aceptaron. Dado esto, desde la reinstitucionalización democrática --es decir desde 1985-- se ha venido analizando, junto con las autoridades de RAMSAR, la mejor forma de tener un "acertamento", o sea, una certeza mayor acerca de los límites precisos y adecuados de un área RAMSAR. Evidentemente, para esto el propio Convenio establece mecanismos que habilitan a los Estados soberanos , respecto del área RAMSAR, a restringir o retirar total o parcialmente el área ya incluida. Obviamente, ese no es el espíritu que anima al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; su intención es manejarse con esta vía que le otorga la propia Convención para que el área RAMSAR se adecue a los requerimientos que debe tener. Manifiesto que no está en el ánimo del Ministerio retirar en su totalidad el área RAMSAR, porque va a dar cumplimiento a otros requisitos que la propia Convención establece al señalar que, cuando un Estado retira o restringe zonas o áreas, debería compensar en lo posible la pérdida de recursos que se producen en esas zona húmedas. En virtud de esto, existe una obligación condicional --diríamos--, no una obligación estricta, sino un deseo de las autoridades de la Convención y de las autoridades nacionales de que el Uruguay proceda a una readecuación del área que evidentemente habrá de comprender alguna limitación y algún agregado pero, principalmente, una precisión acerca de cual es el área que está incluida en esta Convención.

25x

SEÑOR BRUERA.- Quisiera saber qué relación tiene el tema a que hace referencia el doctor Cousillas con el artículo 458 de la Ley Nº 16.170. Posteriormente podremos remitirnos al decreto del Poder Ejecutivo.

SEÑOR COUSILLAS.- El artículo 458 de la Ley Nº 16.170 encomienda al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el estudio y definición precisa de las áreas de protección y reserva ecológicas, así como la reglamentación de su uso y manejo en una serie de áreas que determina.

Si bien no conocemos la "ratio legis" de esta norma, sí imaginamos que en el pensamiento del legislador estuvo probablemente el área RAMSAR, aunque no se refiere a ella específicamente, sino a zonas de dimensiones menores o a partes del área total.

De modo que, desde el comienzo, hay una indicación, una expresión de voluntad del legislador y un mandato para que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se expida acerca de esas áreas. Pero, por otra parte, el legislador también reconoce que se hace necesario la reglamentación de su uso y manejo, punto sobre el cual creo que a esta altura todos coincidimos.

El agregado que yo hacía en la exposición anterior consiste en que, dado el carácter no autoejecutable del Convenio RAMSAR, es decir, no directamente aplicable a los particulares dada la inexistencia de una ley que lo reglamente --por supuesto, el artículo 458 no llega a ser una ley reglamentaria o específicamente de la Convención de RAMSAR--, se va a hacer necesario

que cuando se reglamente el uso y manejo de estas áreas o de la totalidad del área RAMSAR, el Parlamento nacional apruebe a su vez los mecanismos para que el derecho de propiedad de las personas en ellas involucradas sea limitado o, de ser privado, sea compensado económicamente de acuerdo con los mecanismos que establece el artículo 32 de la Constitución de la República.

No sé si era a esto a lo que apuntaba la pregunta del señor senador.

SEÑOR BRUERA.- Quisiera preguntar a los representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente si ya se elaboró el informe que se dispuso en un decreto del Poder Ejecutivo. Aclaro que, en forma telefónica solicité este informe hace un par de meses.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE.- Es cierto que hace un tiempo el señor senador Bruera consultó en forma telefónica si había alguna novedad con respecto al informe que se menciona en el Decreto Nº 81/91. Quiero señalar que se me hizo llegar dicho documento en fecha reciente, a los efectos de poderlo traer a esta reunión.

Se trata de un informe de la Comisión integrada por una delegación de los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Ganadería, Agricultura y Pesca y por representantes de la Intendencia Municipal de Rocha. Estos técnicos escucharon a varias personalidades vinculadas al quehacer en materia ecológica, en especial al profesor Vaz Ferreira y al licenciado Rilla, quienes se refirieron a los puntos que se mencionan en el artículo 458, es decir, a las distintas zonas que esta Comisión debería considerar como sistemas ecológicos a ser tratados. Además, los ordenaron de acuerdo con el interés que cada uno de ellos generaba.

En este sentido, tal como consta en el informe, ambos profesores coincidieron en dejar para último término, de acuerdo con el orden de importancia, al sistema de

25x

India Muerta porque se había visto muy afectado desde fines de la década del 70 y durante la del 80 por las obras y trabajos efectuados en la zona. Al momento de esa reunión --es decir, el año pasado-- entendían que como sistema ecológico no podía ser considerado un humedal o un bañado, en comparación con otras zonas del departamento. Hicieron hincapié en que había otras zonas que debían ser consideradas como áreas protegidas, como las lagunas Garzón y de Rocha. Es de destacar que estas últimas no estaban comprendidas en el listado de RAMSAR, lo que sí sucede con el sistema de los bañados de India Muerta.

Tanto el profesor Vaz Ferreira como el licenciado Rilla señalaron que desde el punto de vista histórico las lagunas Garzón y de Rocha tenían una mayor riqueza ecológica que el Sistema de India Muerta. Entonces, en caso de hacerse uso de la opción a que nos habilita la Convención de RAMSAR, queda clara la conveniencia de incorporar las lagunas Garzón y de Rocha en sustitución del Sistema de India Muerta, puesto que esas son zonas de gran diversidad de fauna, lo que torna de gran interés su preservación desde el punto de vista ecológico.

SEÑOR PEREYRA.- Me parece que en esta sesión prácticamente estamos tratando un asunto que se relaciona con el tema general que nos ha convocado, y que también fue denunciado por la Intendencia Municipal de Rocha. Me refiero a la destrucción ecológica que significaría la terminación de la Ruta 10, que precisamente implicaría la construcción de pasajes sobre las dos lagunas citadas.

Como desde mi punto de vista la terminación de la

Ruta 10 es de una enorme importancia para el desarrollo de la región, quisiera saber si ese pronunciamiento técnico conllevaría la imposibilidad de seguir adelante con estas obras.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE.- El estudio efectuado acerca de las zonas involucradas en el artículo 458, correspondía a la situación que presentaban en ese momento. El licenciado Rilla carecía de antecedentes suficientes --lo confiesa en las actas-- y recientes respecto al Bañado de India Muerta. De todas maneras, pensaba que se habían acentuado aún más los grados de deterioro.

Ahora bien, en este estudio no se especifica el impacto ambiental que podría tener la construcción o terminación del trazado de la Ruta 10 sobre las lagunas Garzón y de Rocha. Simplemente se verifica la situación ambiental en cada una de esas zonas, así como su calidad ecológica.

Entendemos que para determinar el impacto, habría que llevar a cabo un estudio complementario para saber cuál sería el resultado de la construcción de esa ruta sobre el sistema de cada una de dichas lagunas.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Con respecto a la pregunta formulada por el señor senador Pereyra, quiero señalar que ante el anuncio de la construcción del puente en la Laguna Garzón y de la posibilidad de hacerlo en Laguna de Rocha --para nuestro Ministerio no es viable la construcción de un puente en esta última-- se constituyó una Comisión Asesora --que comenzará a funcionar dentro de unos días-- en la que están representados todos los organismos vinculados a este tema: los Ministerios de Vivienda,

25x

Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Transporte y Obras Públicas, la Intendencia Municipal y la Junta Departamental de Rocha y la Intendencia Municipal y la Junta Departamental de Maldonado. Es posible que haya olvidado mencionar alguno, pero creo que en esa Comisión están representados todos los organismos públicos involucrados en este tema, porque el Ministerio necesita un asesoramiento en lo que hace al impacto ecológico que podrán tener estas obras.

SEÑOR ZUMARAN.- En lo que tiene que ver con el área RAMSAR, ya en dos oportunidades distintos técnicos nos han expresado sus observaciones o diferencias en cuanto a que el Uruguay habría fijado un área muy grande para ser incluida dentro de ese Convenio y que ella ha evolucionado a través de los años.

Al respecto, siempre me quedaba la duda de cuál es la consecuencia natural. Una persona con sentido común, sin necesidad de tener mayores conocimientos sobre el tema, podría pensar que si el área es muy grande debería achicarse y en este punto me pregunto cuál sería esa más pequeña. Esto viene a propósito del tema medular que hemos considerado en esta Comisión, que es el relativo a la alarma que se suscitó respecto a estas obras de desecación de los bañados y a la construcción de los dos muros de 18 kilómetros cada uno y la represa, así como al daño ecológico que provocaban al inutilizar el Bañado de India Muerta. Los técnicos de la Intendencia Municipal de Rocha han señalado que ese bañado es muy importante desde el punto de vista ecológico, que es un lugar neurálgico y que es imprescindible mantener esas 23.000 hectáreas. Estas obras privadas no permiten el mantenimiento, no de las más de 200.000 hectareas del área RAMSAR, sino de las 23.000 que forman el Bañado de India Muerta.

El señor Subsecretario dice que, de acuerdo con la opinión del Ministerio, esta área de India Muerta no es tan importante desde el punto de vista ecológico, y que las realmente importantes son las lagunas de Rocha y Garzón. Me parece que esto nos va a ayudar a concretar el tema. Aquí hay una impugnación muy clara: las obras realizadas por los particulares, señor Azpiroz y Abeleid Sociedad Anónima, que dañan ecológicamente el Bañado de India

Muerta. Esto es particularmente grave en el caso de la empresa Abeleid; la de Azpiroz provoca un daño menor. Estas dos obras privadas fueron realizadas sin autorización, aunque el doctor Pollak ha dado una larga explicación en el sentido de que aún está en trámite. Además, hay que tener en cuenta la opinión de un técnico de la Intendencia Municipal de Rocha, distinguido profesional uruguayo, con cierta autoridad intelectual en el tema, quien afirma que hay una relación de causalidad entre las obras concretas de los dos muros y la represa y el daño ecológico en una zona también muy precisa. Creo que, en consecuencia, no es necesario hacer grandes disquisiciones teóricas acerca del origen del Convenio de RAMSAR, de las 200.000 ó 400.000 hectáreas o las salinas del año cuarenta y pico, sino que el asunto es mucho más sencillo. Las obras de este señor brasileño, que hizo el muro frente al de Aspiroz, y la represa provocan un daño ecológico en una zona muy concreta, de 23.000 hectáreas que es el Bañado de India Muerta.

Frente a estas circunstancias, quedamos alarmados, teniendo en cuenta que además se dice que es una zona neurálgica. Creí entender que el señor Subsecretario del Ministerio competente --quiero ver si en medio de estas largas disquisiciones podemos concretar-- afirmó que la opinión del Poder Ejecutivo es que el Bañado de India Muerta no tiene la trascendencia ecológica que otros le atribuyen, de modo que su pérdida --me refiero a la desecación-- no traería aparejado,

25x

desde el punto de vista del país y los convenios internacionales, graves consecuencias ecológicas. Parecería que, además, si perdemos esas 23.000 hectáreas de humedales, la preservación de la fauna y de la flora y los distintos objetivos que se persiguen se lograrían en las Lagunas Garzón y de Rocha.

Si esta es la opinión del Poder Ejecutivo, me parece que empezamos a ganar en claridad, porque reitero que lo que ha habido es una alarma originada por el hecho de que determinadas obras que han realizado particulares no quiero emplear la palabra "convalidado"-- en la República Oriental del Uruguay originan daños ecológicos, inundan predios de otras personas, dejan bajo las aguas rutas nacionales y departamentales y provocan otros perjuicios. Concretamente, lo que queremos saber es si el Poder Ejecutivo cree que las obras provocan estos daños y, en ese caso, qué se puede hacer al respecto. Si no existen textos legales, se crean; para eso estamos los legisladores. Si no hay reglamentos administrativos suficientes, se dictan; para eso está la Administración. Insisto en que la imputación concreta es que estas obras realizadas por estas dos empresas particulares --no las de Fernández, ni las salinas del año 1940, ni las distintas etapas que ha tenido, sino las de Azpiroz y Abeleid-- provocan tres o cuatro daños concretos. Uno de ellos es ecológico, por cuanto seca el Bañado de India Muerta, que es un área privilegiada dentro de

25x

la cadena ecológica de la zona de RAMSAR. Deseo saber si el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que es el competente en esta materia, comparte el criterio de desecar las 23.000 hectáreas de los Bañados de India Muerta; si esto reviste gravedad ecológica --en cuyo caso será necesario adoptar alguna medida-- o no produce daños de ese tipo, y si el cumplimiento de los objetivos de preservar la flora y la fauna se logran mediante otras medidas que se estén implementando. De esta forma, comenzamos a analizar los temas concretos que tenemos por delante, porque quiero decir, señor Presidente --ya se lo he manifestado privadamente al señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y al señor Ministro Ramos--, que me siento defraudado con los resultados que hemos obtenido tras 5 ó 6 sesiones. Reitero que queremos conocer la opinión del Poder Ejecutivo en cuanto a si estas obras inundan o no caminos --y si lo hacen, qué medidas pueden tomarse--, si dañan el medio ambiente, si inundan predios de otros productores ubicados en la margen izquierda del Canal 2, así como si existen normas jurídicas --y si las hay por qué no se aplican-- y, en caso contrario, qué leyes debemos dictar. Esos son los temas concretos que tenemos que discutir. Por eso quiero que el señor Subsecretario me aclare si desecar las 23.000 hectáreas del Bañado de India Muerta, a su juicio, no provoca los daños ambientales que se le atribuyen. Si eso es así, me parece que es un dato muy importante que deberemos

25x

tener en cuenta. El Poder Legislativo no tiene asesores propios, por lo que si un organismo del Estado afirma que existe daño ecológico y otro dice que no lo hay, no tenemos posibilidad de obtener una tercera opinión. Por lo menos, queremos acotar los términos del análisis y determinar claramente en qué consisten las diferencias, porque creo que ni la Intendencia Municipal de Rocha ni el Poder Ejecutivo tienen interés en provocar un daño ecológico irreversible en la zona. Pienso que todos estamos de acuerdo en preservar esa área; el primero que debe estarlo es el Ministerio, y estoy seguro que sus titulares tienen más interés que quien habla en hacerlo.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE.- Quiero precisar que el artículo 458 de la Ley Nº 16.170 encomendó al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el estudio y definición precisa de las áreas de protección y reserva ecológica, así como su reglamentación, uso y manejo. Lo que se intentó hacer es, precisamente, la definición, es decir que no estamos determinando si ésta es un área ecológicamente protegida o no --esa va a ser una etapa posterior--, sino si es susceptible de ser protegida o no. Eso es lo que el informe de la Comisión intenta concretar en este documento.

Para llegar a ese informe, la Comisión se asesoró con prestigiosas figuras del quehacer nacional en la materia, entre ellos el profesor Rilla, quienes le daban gran importancia al sistema de India Muerta. El profesor Rilla es docente de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República y, al hacer mención a este tema, expresó que consideraba importante al bañado de India Muerta, aunque no poseía datos recientes por no haberlo visitado en los últimos años. Asimismo, mencionó que hay información vieja que no lo creen una zona trascendente. Por otro lado, el profesor Vaz Ferreira expresa en el mismo sentido que el sistema de bañados de India Muerta es el que tiene menor trascendencia dentro del grupo de bañados que correspondió estudiar, de acuerdo con el artículo 458 de la ley.

SEÑOR BRUERA.- Quisiera saber si el informe está hecho.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE.- Lo tengo aquí en mi poder, señor senador.

Desearía que el ingeniero Cal hiciera uso de la palabra para referirse a este tema técnico. En el documento se hace referencia a una extensión de la superficie de los bañados de India Muerta que, a nuestro entender, es muy inferior a la que mencionaba el señor senador.

SEÑOR CAL.- En virtud de la pregunta que acaba de formular el señor senador Zumarán --que por otra parte ya había realizado en la sesión pasada--, solicitamos a técnicos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que intentaran delimitar las 23.000 hectáreas del bañado de India Muerta,

25x

al cual se ha hecho referencia.

Recordemos que en la sesión anterior se expuso que este bañado tenía, antes de 1980, una superficie superior a las 53.000 hectáreas. Como se han mencionado en forma específica los sistemas de Abeleid y de Mal Abrigo, puedo decir que se ha delimitado qué superficie ocupan que alcanza a 13.500 hectáreas, subdividida de la siguiente manera: por un lado, el sistema de Mal Abrigo, que ocupa 7.400 hectáreas. Aquí conviene hacer una precisión, porque este sistema se ha personalizado en un productor que posee 1.800 de las 7.400 hectáreas mencionadas que componen ese sistema. El resto pertenece a diversos productores que estuvieron de acuerdo con la realización del muro que allí se levantó. Por otro lado, el sistema de Abeleid abarca 6.200 hectáreas. Es bueno tener presente que en el de Mal Abrigo ya en 1984 se había comenzado la sistematización de la zona. Así, pues, se sistematizaron en esa época unas 2.000 hectáreas, las que actualmente están ocupadas por praderas artificiales, y se continuó hasta 1991. Quedaron por sistematizar, entonces, únicamente 1.000 hectáreas, ya que esa obra está inconclusa.

En resumen, al momento actual queda como resto del humedal lo que está comprendido entre los dos muros, caracterizado por una vegetación típicamente de espadania y tiririca, que alcanza una superficie aproximada de 2.500 hectáreas. Pero debemos tener presente que estamos hablando de 13.500 hectáreas y no de 23.000, como se ha dicho. Además, ¿qué ocurre con las más de 40.000 que eran del bañado de India Muerta, a las cuales no se ha hecho referencia?

25x

En la última sesión, el ingeniero Altamirano hizo una clara exposición de lo que había ocurrido con esas otras 40.000 hectáreas. En definitiva, se trata de la misma historia de estas 13.000 en las cuales tanto se insiste. Por lo tanto, consideramos que ese bañado o humedal actualmente no posee las características ni la riqueza en materia de biodiversidad que podía haber tenido antes de que se comenzara la realización de las obras de desecación, como para poder decir que es uno de los más importantes que tiene el país. Y reafirmando lo que el grupo de trabajo integrado por los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Ganadería, Agricultura y Pesca informó, conviene tener presente un editorial publicado en el diario "El País" el 21 de agosto pasado, firmado por el profesor Hernán Sorhuet. En él, hace referencia a un análisis realizado por el Grupo Uruguayo para el Estudio y Conservación de las Aves --que preside el licenciado Vaz Ferreira, quien además es representante de Uruguay ante el Convenio de Bonn-- sobre qué áreas se adaptaban a lo que requiere el Convenio de Ramsar. Dicho convenio se refiere a humedales que tengan importancia internacional como hábitat de fauna ornitológica. El informe elaborado por el citado grupo establece que los tres lugares que realmente se adaptan a las exigencias del Convenio de Ramsar son "Los Indios", "Las Salinas" y la "Laguna de Rocha". Volviendo un instante atrás, quisiera decir que algunas de esas más de 40.000 hectáreas a las cuales no se hacía referencia en ningún momento --estamos hablando de la Ruta 14 aguas arriba,

hacia la represa de India Muerta--, se conservan aún en estado natural.

Pero estas zonas que termino de mencionar, son las que realmente tienen importancia, como lo exige el Tratado de Ramsar. Lo que se está proponiendo a través del decreto no es desecar el bañado, sino mantener esa zona que aún existe, de 2.500 a 3.000 hectáreas, con la vegetación típica.

SEÑOR IBARRA.- Volviendo al planteamiento que hacía el señor Subsecretario, doctor Baliño, vemos que en este decreto no se contempla una evaluación del impacto ambiental ni tampoco se prevén áreas mínimas de reserva. Pregunto si se tuvo en cuenta desde el punto de vista jurídico más allá de las insuficiencias que existen de acuerdo con lo expresado por el doctor Pollak, el proyecto Cebollatí, un trabajo realizado por INYPSA-HIDROSUD, en el que se preveía un mínimo de dos reservas de 12.000 hectáreas cada una en India Muerta y Laguna Negra y otras más pequeñas en los bordes de Laguna Merín. Hemos querido tomar contacto con ese proyecto; lamentablemente aún no hemos podido acceder a él, pero contamos con información en el sentido de que ello sería así.

Además, según lo expresado por el doctor Pollak en cuanto a que no se están convalidando por este decreto las obras realizadas anteriormente --fundamentalmente las de Abeleid S.A. y la de Azpiroz--, preguntamos si se ha tenido en cuenta la posibilidad de recuperar el bañado de India Muerta como regulador, considerando su interés

ambiental. Digo esto, porque más allá de que el doctor Pollak expresa que no hay reglamentaciones o disposiciones jurídicas que eviten el levantamiento de determinados diques, como se hace por intermedio de la empresa Abeleid S.A., que prácticamente cortan el arroyo India Muerta, entendemos que es un tema sumamente importante, porque este arroyo hacía su conexión con el arroyo San Luis, y ahí se creaba una zona fundamental desde el punto de vista del medio ambiente.

Además, en el decreto se plantea la construcción de la represa de Sarandí de los Amarales que, según la información que tenemos y que no se ha dado en las reuniones que hemos mantenido, alcanzaría un costo bastante superior a los U$S 12:000.000.

Teniendo en cuenta los costos de las represas ya existentes de India Muerta, Abeleid y Sauce del Peñón, y la que se programa de Sarandí de los Amarales --que en su momento fue descartada porque se entendía más conveniente realizar la de India Muerta--, quisiéramos saber si se ha manejado la posibilidad de llegar a una expropiación de los campos de Abeleid S.A., ya que según nuestra información, el costo de los campos ascendió a U$S 3:000.000. Con esto, se ahorraría en gran medida la erogación del Estado y se lograría recomponer el bañado original y esto nos preocupa realmente, más allá de la explicación dada por el doctor Pollak --desde el punto de vista del criterio administrativo no lo comprendemos--, porque pensamos que hay que poner nuevamente en funcionamiento el arroyo de India Muerta y todo el ecosistema que eso significa.

Esas son dos de los aspectos que quería plantear.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Simplemente, quisiera señalar lo siguiente. Con respecto a la última parte de la intervención del señor representante Ibarra, recuerdo que ya quedó aclarado, por lo menos desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, el hecho de que, atento a la realidad actual de la zona, el bañado como tal es inidóneo para actuar como regulador, a través de toda la larga cadena de causalidades agregadas.

Por otro lado, existe un elemento a introducir en

este análisis, de suma importancia. Ubicados en la situación, no podemos seguir otro camino que el de realizar un planteo referente a los recursos de la sociedad, seguir la opción restauradora del bañado. Por lo tanto, con el respeto, la cordialidad y la admiración que el señor representante Ibarra sabe que le tengo, expreso que no entiendo que con una medida de una expropiación podamos comenzar a restaurar un bañado, no de 23.000 hectáreas sino de las que sean necesarias. A mi juicio, esa obra demandaría muchos más recursos que los que se requieren para expropiar, o sea, sólo para conseguir el título jurídico. En estas exposiciones partimos del hecho de que las tierras están en manos de particulares, son propiedad privada y esa situación jurídica impone al Estado la restricción inmediata de hacer el cálculo de costos para cualquier actuación que se pretenda.

El señor representante Ibarra manifestó que es factible que el instrumento regulador de la opción del Poder Ejecutivo --que sería la construcción de la represa de Sarandí de los Amarales-- puede tener algunas dificultades económicas, originadas en la necesidad de llevar a la práctica el marco de la concesión de obras públicas, lo que requeriría interesados.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en el proyecto que está encargado de realizar por el decreto, como lo mencioné anteriormente y ha sido la constante preocupación del señor Ministro, va a tomar en consideración los aspectos ambientales de modo relevante, así como lo que tenga que ver con la opción que, consultando el interés ambiental, implique la menor disposición de recursos de la sociedad.

También me quiero referir a la situación concreta en que el administrador ha actuado. Creo que los señores legisladores

deben percibir y ponerse un poco de nuestro lado, en el sentido de que ya tenemos el panorama legal que mencionáramos y estamos desarticulando una política de Estado que comprometió a todos los Gobiernos que, hasta el actual, han optado por la desecación de los bañados de Rocha, porque fue su expresa voluntad o porque no se varió nunca. Eso generó una situación de hecho que debemos resolver con el marco legal con que contábamos y con otro aspecto que introduje en las sesiones pasadas --recuerdo que estoy en deuda con el señor senador y le voy hacer llegar la sentencia--, relacionado con una sentencia judicial que pidió que se tirara abajo la represa y se respondió que no en una acción de amparo. Es cierto que fue por razones de plazo, pero había un problema de caducidad de la acción y el Juez también entró al análisis del fondo del asunto e hizo una serie de consideraciones con respecto a que no hay ilegitimidad manifiesta a la discutibilidad esencial del Derecho aplicable.

Es en el contexto señalado, en las condiciones de tiempo y lugar indicadas, que esta Administración ha actuado y, naturalmente, estamos absolutamente convencidos de que en este momento estamos entrando en la etapa más constructiva de este largo debate que ha acercado a los Poderes Legislativo y Ejecutivo porque, como bien se expresaba aquí, se dio una situación reiterada de proyectos que el Poder Legislativo tuvo en sus manos y, al no cundir la alarma --que esperamos poder considerar beneficiosa--, no se había tomado el camino adecuado.

Quería introducir estos elementos que, a mi juicio, permiten aquilatar el exacto marco en el que el administrador ha debido actuar.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Simplemente quisiera ratificar lo que ha dicho el señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas y tratar de que se visualice en qué momento o circunstancia el Poder Ejecutivo dictó el decreto que hoy estamos analizando, que quizá sea la respuesta concreta a muchas de las interrogantes que aquí se han planteado.

Todos los temas que hemos ido analizando, que desde el punto de vista del método analítico se pueden separar en el bañado de India Muerta, el problema ambiental y las cuestiones del tipo de obra realizada, integran un gran complejo de decisiones que viene de años atrás y fue superponiendo incluso políticas erráticas de los Gobiernos que, a veces, en un mismo año y con diferencia de meses, adhiere al Tradado de Ramsar y declara de interés nacional las obras de desecación de los bañados de Rocha. ¿Qué política más errática que la del Gobierno de esa época, que con diferencia de meses puede adherir a un Tratado conservacionista afectando gran cantidad de hectáreas y, por otro lado --en un mismo acto administrativo-- asumir que es de interés nacional la desecación de los bañados y construir el Canal Nº 2 y la represa de India Muerta?

El Poder Ejecutivo recibió este tema con una enorme carga de tensiones y presiones en pugna entre distintos grupos, que no se producen por generación espontánea sino porque en realidad existe un problema económico de un sector que se expande --que es el arrocero-- en cuya ecuación económica la relación tierra-agua es vital, es decir que la tierra, el tipo de suelo en la proximidad del agua que le provee el riego es muy importante y cuanto más lejos estén las chacras de la fuente de agua, más caro y menos rentable resulta el cultivo.

Por lo tanto, la presión natural de los productores por acceder a las tierras que estén más cerca de los recursos de agua en forma directa, es una realidad con la que el administrador --como recién se mencionaba-- tiene que contar. Además, existiendo en determinado momento una serie de políticas contradictorias de los gobiernos que se fueron sucediendo en el tiempo, habiendo dificultades con la normativa jurídica para hacer frente a esta problemática y, constatándose, de hecho, obras que --reitero una vez más-- no han sido convalidadas por el decreto, se crea una Comisión en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto --que es la que tiene que hacer coincidir los diferentes intereses, inclusive, dentro de los propios organismos de la Administración-- que genera un informe sobre el cual se prepara un decreto que, sin hacer ninguna convalidación, realiza un análisis de las situaciones que se venían dando, prohibiendo explícitamente cualquier nuevo movimiento en una zona en la que siguen habiendo presiones por continuar con nuevas obras. De esta manera, se entiende que esta acción debe ser hecha en la forma más rápida posible para evitar males mayores. Por tal razón, se encomienda al organismo idóneo en la materia, es decir, a la Dirección Nacional de Hidrografía, que culmine con los estudios para luego optar por una solución en la cual sean indemnizados los perjudicados, aspecto que también contempla el decreto.

25x

Lo que deseo trasmitir --y entiendo la preocupación del señor senador Zumarán por encontrar una respuesta definitiva a sus interrogantes-- es que con este decreto se pretende terminar con una situación que se venía dando de hecho, generando una señal muy concreta al sector privado en cuanto a que el Estado está regulando esta situación y a que el organismo idóneo, en la medida de lo posible, va a dar una respuesta defintiva en materia de trazado hidráulico. Mientras tanto, todo está suspendido y nada está convalidado. Además, lo que importa es la urgencia en la adopción de medidas, porque las realidades que hoy están planteadas desde el punto de vista de los daños en ecosistemas tan complejos como éste, exigen la definición de un diseño para que los daños no sigan perjudicando un día a unos y otro día a otros, porque aquí hay productores que hoy están afectados y que antes no lo estaban y tenedores de tierras que, según vaya el agua para un lado o para el otro, se ven perjudicados de alguna manera. Asimismo, hay productores arroceros que están enfrentados en virtud de esta problemática, y están los intereses de la sociedad y los términos del mantenimiento del medio ambiente, que también tienen que ser contemplados. Sin embargo, también hay que tener en cuenta la realidad económico-social de lo que significa para el departamento de Rocha el cultivo de arroz, en materia de puestos de trabajo, de áreas cultivadas, ingresos departamentales y nacionales por lo que esta producción significa, así como toda una cadena de servicios que están funcionando en torno a esta

explotación.

Cuando analizamos la realidad que se vive en el Bañado de India Muerta, debemos tener en cuenta que las hectáreas que abarca no son las que tenía originariamente, ya que posee una superficie mucho menor a lo que hipotéticamente pueda considerarse y, por lo tanto, ha perdido la importancia ecológica que tenía hace un tiempo atrás. También tenemos que contraponer el interés del medio ambiente, de la conservación del hábitat y de la calidad de vida, con el desarrollo social de un departamento que tiene, en el cultivo del arroz, su principal actividad económico-productiva. En cuanto a los sistemas de producción que están detrás del arroz, puedo decir que de 20 kilos de carne por hectárea que se producen en los bañados, llevan a la producción de 300 kilos de carne por hectárea. El problema es bastante complejo ya que se deben considerar por separado el estudio de los canales, de las represas, del bañado, de la parte ecológica y del secor productivo. Deseo señalar que el Poder Ejecutivo actuó en una situación de enorme complejidad-- con cinco o seis actores con intereses diferentes, con una cantidad de políticas contradictorias que venían desarrollándose por parte del Estado a lo largo del tiempo-- paralizando la acción y generando la instancia de un nuevo estudio en el que se establecen los diseños definitivos de las obras hidráulicas a fin de evitar la afectación indiscriminada de productores.

Por otro lado, hay que destacar también que en la problemática de los bañados de Rocha existe una realidad

económica muy importante. En este sentido, como consecuencia de las obras de India Muerta y de los Canales, se deben U$S 50:000.000 que, en definitiva, los va a pagar la sociedad porque no se van a poder recaudar por la contribución por mejoras, que a lo sumo, llegará a los U$S 10:000.000 o U$S 12:000.000. Esta deuda que tienen distintos sectores con el Banco de la República la va a pagar el Tesoro Nacional, Rentas Generales o, de lo contrario, ocasionaría pérdidas al referido Banco. Se trata de una deuda en la que están involucrados productores que se encuentran en situaciones diferenciales; algunos pagaron en determinado momento la contribución por mejoras, otros nunca lo hicieron, y hay quienes vendieron los campos sin haber cumplido con sus compromisos. Entonces, frente a todo ese desorden que tiene componentes productivos, económicos, ecológicos y financieros, existe la competencia del Poder Ejecutivo en la materia por la cual paraliza toda nueva obra que se emprenda y luego lauda en función del estudio definitivo.

SEÑOR ZUMARAN.- ¿Hay plazos previstos?

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Con respecto a este tema, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas puede aportar más detalles, pero aclaramos que deseamos que este conflicto se resuelva en el plazo más breve posible.

SEÑOR BRUERA.- Es muy interesante el planteo que está formulando el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Si tuviera que dar una opinión en cuanto al decreto dictado por el Poder Ejecutivo diría que intenta destrabar una situación complicada. Es así que se resuelve que el agua dulce vaya al agua dulce, tema que es esencial en este

problema. Pero hay que entender que esta situación, que tiene un pasado y un presente complicado, se plantea en términos que, quizás, nos conducirán a un punto muerto. Los problemas de producción y de medio ambiente están contrapuestos en muchas realidades, pero el Gobierno debe tender a evitarlos. Sé que se va a hablar mucho de la necesidad de aumentar nuestra producción arrocera, sobre todo ahora que nos encontramos en un contexto de integración por intermedio del MERCOSUR, pero me temo que con esto suceda lo mismo que con la producción de azúcar, en la que jugamos determinadas cartas que luego nos llevaron a tener muchas complicaciones.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Creo que si ponemos ejemplos inexactos nunca nos vamos a entender. Digo esto, porque el arroz es un cultivo que se exporta casi en su totalidad y es la única producción nacional que compite a los mejores niveles mundiales, en materia de rendimiento por hectárea, de calidad y en cualquier mercado. Por otro lado, como bien sabe el señor senador, el azúcar se desarrolló en el país bajo una política de sustitución de importaciones a través de la Ley Azucarera, que le daba a ese sector las condiciones necesarias para el autoabastecimiento interno. Por lo tanto, las condiciones de desarrollo económicas y productivas son totalmente distintas.

SEÑOR BRUERA.- No voy a insistir en este tipo de discusión, aunque le puedo recordar al señor Ministro que el comunicado de los arroceros de Rocha reclama al Poder Ejecutivo cierta ayuda porque, si no me equivoco, los costos de producción han aumentado casi un 50% y en ellos juega, sobre todo, el precio del agua.

Todos estos temas están planteados, así como los problemas del medio ambiente o ecológicos, que tanta importancia le dio el señor Presidente de la República en Río de Janeiro. En ese sentido, tengo que saludar el esfuerzo realizado por el Poder Ejecutivo en aquella reunión para defender el acuerdo de biodiversidad y el papel tan importante que jugó en esas Comisiones técnicas. Pero ahora, no tiremos el carro para atrás. Esto lo digo con mucha preocupación porque hemos tenido --aunque no

quiero colocar otro tema sobre la mesa-- el problema de Paso de los Toros y el de los agrotóxicos que es muy complicado. Hay que saber que la humanidad está tomando conciencia respecto al tema del medio ambiente y de la gravedad que tiene todo esto para su porvenir. Soy partidario de hacer un esfuerzo para ver si salimos de este problema. En este sentido, haría una propuesta, ¿por qué no mandamos a los técnicos del Poder Ejecutivo y de la Intendencia de Rocha a hablar nuevamente, para ver si se encuentran nuevos puntos de salida y discutir en otros terrenos más positivos? Tengo un problema de conciencia, porque después de la información recibida y de la documentación que nos va a seguir aportando el Poder Ejecutivo o la propia Intendencia Municipal de Rocha, me pregunto ¿qué es lo que hacemos nosotros como legisladores? Este es el problema, porque ahora estamos escuchando a los miembros del Poder Ejecutivo. Creo que habría que disponer si podemos avanzar en algo en este tema. Si no entendí mal a los señores miembros del Poder Ejecutivo que se encuentran aquí, el Decreto supone abrir una nueva etapa.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Exactamente.

SEÑOR BRUERA.- ¿Qué pasaría si abrimos ya la nueva etapa --y aclaro que no les estoy pidiendo nada con respecto al decreto-- para comenzar con las conversaciones?

SEÑOR ZUMARAN.- Quisiera preguntarle al señor Subcretario si existe algún plazo previsto, tanto en el decreto o fuera del mismo, para esa etapa nueva de estudio de la Comisión.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Serían 15 días y lo voy a explicar. Apenas el decreto estuvo firmado, el señor Ministro le solicitó a la Dirección Nacional de Hidrografía que presentara un memo relativo a las consecuencias que tenía el dictado del decreto para la gestión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. El primer elemento a que hizo referencia esa Dirección es la continuación del trabajo de la Comisión que estaba funcionando --con esto creo que respondo en algo la inquietud del señor senador Bruera-- con la Intendencia Municipal de Rocha. Como esta Comisión surge del mismo decreto, tiene la posibilidad de la variación de las bases que están contenidas "prima facie" en el decreto. En atención a esto, el Ministro dictó una resolución interna por la cual le solictó a la Dirección Nacional de Hidrografía la presentación de un cronograma que estableciera, concretamente, las fechas de un trabajo futuro. Luego de intercambiar ideas, en el día de ayer se ha definido que ese trabajo, en el que se van a tomar en consideración las opciones que la Comisión tuvo a la vista pero en un nivel de detallamiento que no se había logrado, tendrá un plazo de 15 días.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto está facultada por el Decreto para poder proveer de aquellas consultorías que se requieran para apoyar a la Comisión. Como los señores legisladores comprenderán, la propia naturaleza de trabajo que tiene la Comisión, nos obliga que llevar a cabo las tareas en dos niveles. Por un lado, intentar lograr un replanteo de lo que la Comisión había

estudiado a la luz de estas instancias, porque no tendría sentido que los técnicos vuelvan a trabajar sin que se tomen en cuenta todas las jornadas parlamentarias que se han vivido y que me parecen fueron muy enriquecedoras y clarificadoras. Por otra parte, estudiar algunos puntos que no teníamos claro cuando comenzamos a enfrentarnos a este tema.

SEÑOR ZUMARAN.- En esas jornadas hemos aprendido mucho sobre los bañados de Rocha. El único que tenía conocimiento sobre el asunto era el señor senador Pereyra.

SEÑOR IBARRA.- Sin haber conversado previamente con el señor senador Bruera, comparto su punto de vista, en el sentido de encontrar una solución donde participen todos los sectores involucrados en el tema.

Debo reconocer --y quizás también otros señores legisladores-- que nos impactaron las disertaciones categóricas de los asesores de la Intendencia Municipal de Rocha, más allá de la importancia relevante que tienen las informaciones y análisis que nos hizo llegar el Poder Ejecutivo a través de sus Ministros.

Evidentemente, existe un problema de competencias y de sincronización en este momento, que se dio por determinados motivos pero que deberíamos intentar superar en alguna medida. Y es aquí donde comparto la opinión del señor senador Bruera.

(Apoyados)

No sé si lo expresado por el señor Gorosito se refiere al artículo 12, cuando habla de la Comisión

Técnica creada por el decreto 418/991. Si es así --lo acabo de repasar-- me parece que existirían ciertas limitaciones en lo que tiene que ver con la participación activa de los delegados de la Intendencia Municipal de Rocha. Me acotan que es el artículo 4º.

Hace un rato el doctor Pollack expresaba que hay una larga tradición en lo que tiene que ver con la participación activa de las autoridades locales y de los sectores interesados local y regionalmente y, como ejemplo, citó la Junta de Valencia en España.

Es aceptado mundialmente que esta clase de manejo de recursos naturales debe ser tratado a nivel local y regional. Por supuesto, en este caso, estamos de acuerdo en que también participe a nivel nacional el Poder Ejecutivo.

Creo que en determinado momento --quizás sea esta la oportunidad-- se debería formar un comité de regulación territorial, que tenga posibilidades de supervisión y control de lo que suceda en estas zonas. Por esa razón, se debería buscar la instancia de participación, no sólo con la Intendencia Municipal de Rocha, que estaría comprendida en el artículo 4º, sino también con otros sectores interesados a nivel local y regional. En lo personal, temo que debido a las insuficiencias que tienen los Poderes Ejecutivo y Legislativo en cuanto a medios económicos y cantidad necesaria de técnicos, en el futuro se produzcan nuevamente esta clase de hechos. Por ello, estimo que no hay nada mejor que un comité de regulación territorial establecido en la zona, con el fin de controlar y evaluar permanentemente la situación.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- ¿Me permite una interrupción, señor legislador?

Comparto íntegramente las palabras del señor representante Ibarra y sólo quiero hacer algunas aclaraciones.

Anteriormente me referí al artículo 4º del Decreto, que dice que la Comisión Técnica creada por el Decreto 418/991, del 14 de agosto de 1991 podrá proponer al Poder Ejecutivo, modificaciones a las bases mencionadas precedentemente, en función de las nuevas resultancias que surjan de la aplicación de este Decreto. Dichas bases, o las que se propongan en el futuro, no generarán derecho de tipo alguno hasta tanto sean recogidas en un plan definiti-

25x

vo aprobado por el Poder Ejecutivo. A su vez, el artículo 5º establece que concluida la formulación del proyecto, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas lo elevará al Poder Ejecutivo para su aprobación. Es decir que, en este momento, las resultancias que dije van a ser incluídas y se tendrán en cuenta los debates y las preocupaciones expuestos aquí por la Intendencia Municipal de Rocha los demás interesados y los señores legisladores.

Por último, quería informar que siendo encomiable el propósito de propugnar la necesidad de crear las comunidades de regantes, por la propia naturaleza que ellas tienen, es bueno que esos órganos actúen en un marco legal claramente definido. Por lo tanto, creo que hasta que el Parlamento reasuma su protagonismo necesario en este tema y defina en el texto legal esta clase de instrumento, vamos a emplear otros mecanismos de participación ciudadana que ya están funcionando en la órbita del Poder Ejecutivo, como son las Juntas de Riego, donde existen tres Juntas de Regantes que se reúnen ordinariamente y discuten estos temas en medio de una amplia participación y van a seguir apoyando los diversos trabajos.

Por lo tanto, el MInisterio de Transporte y Obras Públicas asume, con relación à la preocupación manifestada por el señor representante Ibarra, que la convergencia de intereses --en esta mesa hay varios autores de proyectos de ley anteriores que buscaban institucionalizar esta clase de instrumentos-- entre el POder Ejecutivo y el Parlamento hará posible que se encuentre un camino legal apropiado, claro y seguro, en el cual esta clase de órganos puedan actuar. Mientras tanto vamos a trabajar en la Comisión con la Intendencia Municipal de Rocha y con las Juntas de Riego,

25x

con este propósito, tratando de mantener siempre las puertas abiertas. Por último, debo aclarar que el señor Ministro y quien habla vamos a venir a esta Comisión a informarlos de todo lo que entiendan pertinente cada vez que sea necesario, en el trámite de definición del proyecto.

SEÑOR IBARRA.- Debo decir, con total honestidad, que me parece importante que exista voluntad política por parte del Poder Ejecutivo, los señores Ministros y el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el sentido de tener los mecanismos necesarios para lograr un diálogo fluido en torno a un tema sumamente difícil y complicado que, sin ninguna clase de dudas, afecta al departamente de Rocha.

Por supuesto, nos mantendremos atentos a todo lo que puede suceder sobre esta problemática.

Finalmente, desearía que se contestara la primera pregunta que formulamos referida al hecho de si se tuvo en cuenta el proyecto Cebollatí, trabajo que había sido encomendado a INYPSA e HIDROSUD. Más allá de que aquí se expresó que la situación del Bañado de India Muerta es absolutamente distinta, hay allí un estudio que, según la información de que disponemos, habilitaría la existencia de una zona de reserva sumamente importante que tendría una extensión de aproximadamente 12.000 hectáreas.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Aclaro que no voy a agregar nada nuevo porque el señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas fue muy claro con respecto a la propuesta del señor senador Bruera. El propio decreto prevé la continuidad de la Comisión, en la cual está representada la Intendencia Municipal

25x

de Rocha que podrá seguir volcando allí sus diferentes puntos de vista técnicos. Reitero que las competencias son del Poder Ejecutivo, del organismo idóneo que es la Dirección Nacional de Hidrografía, dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Aclaro que no deseo entrar en una polémica pero, sin perjuicio de que nos preocupa el tema del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales y los suelos, debo aclarar que como administradores debemos tener en cuenta los 1.800 puestos de trabajo que este sector arrocero tiene en el departamento de Rocha, más otros 400 o 500 puestos del sector industrial, de personas que viven de esa actividad. En definitiva, cuando hablamos del departamento de Rocha no nos referimos a una abstracción metafísica, sino a gente que habita en el departamento, que opina y que tiene diversos centros de interés sobre los temas que estamos analizando. En mi opinión, como administradores, debemos atender el capital que la sociedad en su conjunto tiene en materia de medio ambiente, pero también la situación económica y social de esas 1.800 y las otras 400 o 500 personas que viven de la principal actividad que tiene el departamento y que, además, son generadoras de ingresos para otros departamentos y para el país en general. En lo personal no contrapongo un elemento contra otro, sino que tengo la obligación de armonizarlos y, precisamente, eso fue lo que hizo el Poder Ejecutivo en la Comisión de la Oficina Planeamiento y Presupuesto, con este decreto. A su vez, no se cerraron las puertas a la Intendencia Municipal de Rocha, ya que como dijo el señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas, ésta va a seguir participando en las tareas tendientes a dirimir estos aspectos.

25x

SEÑOR BALSA.- Tenía pensado realizar una larga exposición jurídica pero, a esta altura del debate, considero más oportuno adaptar mi intervención al tono de las conclusiones expuestas en el seno de esta Comisión.

25x

Cuando realizamos la primera exposición en esta Comisión dijimos enfáticamente --en un momento en que todo parecía una sospecha-- que estábamos convencidos de las conclusiones a las que habíamos arribado; hoy lo seguimos estando, y como en aquella oportunidad hoy manifestamos que en la Comisión del decreto 418 se creó un ámbito racional y responsable donde cada uno intercambió sus ideas. Asimismo, estas mismas discusiones que han permitido darle transparencia pública al tema, las hemos mantenido en el ámbito de la Comisión y una vez que se agotaron las instancias correspondientes, elaboramos un informe en mayoría, convencidos de que ese trazado que estábamos definiendo, desde el punto de vista económico y ambiental era el mejor para el país. No obstante eso, mantuvimos contactos con la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y llegamos a la conclusión de que todos estos temas tan complejos requieren la decantación natural de la instancia administrativa y fue por ello que llevamos adelante varias etapas. Una de ellas estuvo constituida por ese análisis en la Comisión; otra estaría formada por el desarrollo de un proyecto y de un estudio de factibilidad a nivel de trabajo de campo con evaluación de todos los padrones contando, además, con un informe económico. Una vez culminada esa instancia, la Comisión --tal como lo establece el propio decreto-- evaluó las conclusiones de nuevo y definitivamente, en lo económico, social y ambiental.

Les puedo comunicar a los señores legisladores que me congratulo de que hoy en la Comisión se haya cambiado

25x

lo que ante la opinión pública --no en el seno de la Comisión--aparecía como una sospecha y hayamos podido realizar un trabajo fructífero a través del intercambio de opiniones.

Por otro lado, cabe destacar que la Comisión va a continuar funcionando con el mismo criterio democrático, amplio y respetuoso de los puntos de vista de los demás. No obstante estas sospechas que han existido, tenemos la obligación moral y jurídica de tener que actuar en esa instancia. En el día de hoy se han tocado varios temas, como ser los relativos al medio ambiente, al Banco de la República, a la concesión de COMISACO, que también las formularemos en el seno de la Comisión.

A mi juicio, ha existido un profundo error en el sentido de que ese artículo 13 del decreto que comete el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, lo hace como el Estado parte en el contrato. Naturalmente, en el caso de COMISACO también es parte la Intendencia Municipal de Rocha, y en lo que le corresponda como tal, va a opinar y seguramente vamos a contar con la armonía institucional necesaria para recoger su opinión y para tratar de buscar una solución de consenso.

En lo personal, deseo destacar que el método de trabajo que está plasmado en este decreto supone la definición de lo que la mayoría de la Comisión entendió como la mejor alternativa desde el punto de vista económico y ambiental. Ello genera un trazado provisorio y la definición del proyecto va a permitir un trazado final que puede ser ese tal como está, con algunas mejoras, u otro sobre

25x

el que se manifiesten mejores argumentos de los que nosotros poseíamos. En ese caso, estaremos preparados para cambiar nuestras conclusiones y concurrir al ámbito del Parlamento a dar nuestro punto de vista y a recoger las opiniones previas a lo que será el decreto definitivo que será el reglamento constituido en base al artículo 156 del Código de Aguas. A nuestro juicio, este mecanismo busca que todas las partes desarrollen su pensamiento. Existen actas de cada una de las sesiones llevadas a cabo y en todas las etapas se ha llegado a una definición, pero, naturalmente, es necesario realizar una serie de estudios que se nos han cometido por el decreto 418 que no será posible llevarlos a cabo hasta que no contemos con un proyecto definitivo.

Reitero, señor Presidente, que me congratulo por el espíritu de las afirmaciones que he escuchado.

SEÑOR ZUMARAN.- Teniendo en cuenta el desarrollo de esta sesión y que el Poder Ejecutivo ha expresado que en 15 días puede tener una opinión definitiva sobre el tema, la que se va a lograr a través del trabajo previsto en el decreto mencionado, que también incluye a los técnicos de la Intendencia Municipal de Rocha, me parece que es un elemento positivo y que el Parlamento debería aguardar esa instancia.

Una vez pasado ese período de tiempo, podríamos volver a reunirnos a fin de conocer cuál fue el fruto de ese trabajo.

SEÑOR CAT.- El señor Subsecretario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas no expresó --que es lo que promueve la resolución pidiéndole a la Dirección Nacional

de Hidrografía que elabore un cronograma con las fechas en las cuales se va a desarrollar la solución del tema-- que en 15 días íbamos a tener definido el tema. En realidad, en ese período vamos a contar con un cronograma pero, reitero, no contaremos con la solución definitiva porque para ella necesitamos los estudios de campo.

SEÑOR ZUMARAN.- Acepto la corrección.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Tengamos en cuenta que llevar a cabo los estudios de campo en 15 días es físicamente imposible. Como bien dijo el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el compromiso radica en la elaboración de un cronograma que, incluso, podríamos hacerlo llegar a la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos el valioso aporte de todos los miembros del Poder Ejecutivo que han concurrido a esta sesión y, probablemente, nos volveremos a reunir en una próxima oportunidad.

Se levanta la sesión.

(Así se hace a las 13 horas)